

Е.М. БУХВАЛЬД

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ПОЛЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РОССИИ

Принятие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» знаменует собой не только новый важный этап развития практики стратегического целеполагания в экономике страны. В равной мере можно говорить и о заметном расширении поля тех социально-экономических процессов, в которых отражаются национальные цели развития и пути их практического достижения. Это соответствует современным требованиям к системе стратегического планирования, в основе которых лежат принципы согласованности, полноты и последовательности в достижении тех или иных целевых установок; сбалансированного распределения полномочий и ответственности за достижение этих установок между всеми уровнями публичной власти в стране. В статье предпринята попытка акцентировать внимание на особом — пространственном — аспекте стратегического целеполагания для российской экономики, в частности, определить смысл и значение пространственного подхода для практической реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. Указанная задача решается в т.ч. сопоставительно с положениями ранее принимавшихся аналогичных документов. Это Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (2018 г.) и Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (2020 г.). Сказанное о роли пространственного подхода в системе стратегического целеполагания касается также дальнейшего совершенствования программно-проектных методов управления и практических путей достижения намечаемых целевых индикаторов.

Ключевые слова: стратегическое планирование, национальные цели развития, федеративные отношения, пространственное развитие и его регулирование, государственные социально-экономические программы и проекты, субъект Российской Федерации.

JEL: H56, R58

Введение

Задачи освоения и эффективного использования социально-экономического пространства страны неизменно относились и относятся к ключевым целям государственного управления [1]. Однако сегодня попытка тесно увязать национальные цели Российской Федерации с приоритетами пространственного развития ее экономики, на первый взгляд, *не вполне обоснована*.

Действительно, в самом тексте Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее – Указ № 309) круг вопросов пространственного характера развернуто не представлен. Однако заданные Указом целевые установки по различным аспектам хозяйственного и социального развития страны будут реализовываться не в абстрактном пространстве, а в том конкретном социально-экономическом пространстве, которое характеризует сложившееся на сегодня размещение производительных сил, состояние важнейших институтов рынка и публичного управления. Но это пространство во многом неоднородно как в социально-экономическом, так и в институциональном контексте; оно характеризуется определенными различиями в условиях развития, а в отдельных случаях и противоречивостью интересов [2].

Как следствие, при любых обстоятельствах, в ходе достижения национальных целей развития должно обеспечиваться укрепление или консолидация экономического пространства страны, а также осуществляться противодействие любым трендам его сегментации по тем или иным параметрам, особенно на фоне разного рода глобальных вызовов [3]. При этом также отмечалось, что обращение к проблемам пространственного развития содействует объективности стратегического целеполагания [4]. Как считают исследователи, именно технологическая отсталость в совокупности с неравномерным пространственным развитием экономики и общества вызывает необходимость постановки *более реалистичных, развернуто мотивированных целей социально-экономического развития страны* на ближайшую и долгосрочную перспективу [5; 6].

Есть еще ряд обстоятельств, которые говорят о важности пространственного аспекта реализации национальных целей развития в Российской Федерации. Прежде всего пространственно-ориентированные цели и средства их достижения не могут противоречить задачам, зафиксированным в таком документе, как Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Сегодня этот документ *нуждается в серьезной актуализации*, хотя многие его положения сохраняют свою актуальность и практическую значимость, в т.ч. с точки зрения проекции задач региональной политики государства на приоритетные цели стратегического характера и пути их решения.

Основной смысл этой актуализации — более тесная увязка приоритетных направлений политики пространственного (регионального) развития с достижением стратегических целей страны во всех областях. Соответственно, и государственная политика регионального развития должна стать частью единого механизма реализации национальных целей. При этом пространственный срез национального целеполагания должен не только определять специфику реализации этих целей для различных групп субъектов Федерации, но и, что не менее важно, стимулировать их собственное участие в решении данной стратегической задачи. Это, как мы полагаем, выступает принципиальной предпосылкой успешности национального стратегического целеполагания и пространственного регулирования в условиях государства федеративного типа [7].

О том, что система пространственного стратегирования и сегодня интегрирует в себе и важнейшие цели развития, и механизмы их достижения, также говорит ряд положений выступления М. Мишустина в Государственной Думе при утверждении его в должности Председателя Правительства Российской Федерации. Ориентируя Государственную Думу и Правительство России на реализацию задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации о национальных целях развития страны на период до 2030 г. и далее до 2036 г., М. Мишустин подчеркнул, что к числу этих целей относится сбалансированное развитие российских регионов (субъектов Федерации)¹. Правда, в официальных и разного рода программных документах такие понятия, как «сбалансированное развитие регионов», «сбалансированное пространственное развитие» и пр. часто даются достаточно формально, *без уточнения того, сбалансированность чего с чем имеется в виду.*

Однако в данном случае вполне очевидно, что стратегическими целями государственной региональной политики в этом направлении выступает обеспечение равных и достаточных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, последовательное повышение качества их жизни, а также сокращение имеющихся межрегиональных различий. Сюда следует также отнести обеспечение связанности экономического пространства, достижение устойчивого роста и научно-технологического развития регионов и муниципальных образований [8; 9]. Это позволяет говорить о том, что сфера пространственного развития концентрирует в себе ряд важнейших ориентиров, способных встать в один ряд с ключевыми целями развития Российской Федерации. При этом усиление внимания к пространственным аспектам постановки и достижения национальных целей объективно предопределяется общим процессом их социализа-

¹ Пленарное заседание Государственной Думы от 10.05.2024 г. URL: <http://government.ru/news/51560/#51560=66:3:Pji,66:7:jii>

ции, единой ориентацией на приоритетное решение задач социального характера [10].

Другое дело, что масштабы и инструменты достижения целей пространственного характера претерпевают существенные изменения. В этом можно убедиться, анализируя то, как сформулированы эти цели или близкие к ним по характеру целевые установки, равно как и пути их практической реализации в президентских Указах 2018², 2020³ и 2024⁴ гг., а также в документах, определяющих практические пути их реализации («Планы реализации...»). Эта актуальная задача решается и сейчас. Так, В.В. Путин поручил до 31 декабря 2024 г. разработать и представить план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. Это, с учетом опыта прошлых лет, дает возможность сейчас внести практические предложения по разработке данного документа, в т.ч. и с точки зрения сопряжения национальных стратегических целей с задачами пространственного характера.

Шаги по актуализации пространства национальных целей

Документы последних лет содержали немало важных инициатив, обеспечивающих проекцию проблем пространственного развития на постановку и реализацию национальных стратегических целей страны. В этих документах пространственный подход к национальному целеполаганию обозначился достаточно полно и последовательно. Этим опытом целесообразно воспользоваться и на данном этапе. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и в плане его реализации (2021 г.)⁵ ставилась задача повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации. Эту цель предполагалось достичь посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры. По сути, это – прямая интерпретация такой важной национальной цели, как *обеспечение единства экономического пространства страны*.

Это диктовало основной ориентир политики пространственного регулирования на поэтапное развитие транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Российской Федерации

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

³ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

⁵ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_natsionalnyh_cелей_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html

и другими городами — центрами экономического роста. Это также требовало ликвидации инфраструктурных ограничений для имеющих перспективы развития территорий, прилегающих к таким транспортным коммуникациям. Строго говоря, такая задача, как повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации является непреходящей и временных рамок не имеет. Более того, можно утверждать, что в разных интерпретациях именно идея связанности экономического пространства страны во многом пронизывает ход постановки и достижения всех национальных целей развития, в т.ч. и на предстоящую перспективу. Очень важной здесь является мысль, что условием позитивной реализации пространственной компоненты национального целеполагания является *взаимодействие различных видов пространств* (экономического, социального, информационного, культурного и пр.), а также обеспечение соответствия национальных целей развития пространственному распределению ресурсов и возможностям отдельных территорий.

В последующие годы, как может показаться, внимание к пространственным аспектам национального целеполагания в соответствующих Указах несколько ослабло. Например, в Указах 2020 г. и 2024 г. пространственные аспекты национальных целей и пути их достижения прямо не затрагиваются. Однако следует обратить внимание на то, что в практике национального целеполагания важное значение имеют не только сами Указы с кратким изложением самих целей, но и такие документы, как Единый план по достижению поставленных целей. В качестве примера можно указать на «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года»⁶ (за отсутствием более позднего аналогичного документа, этот план пока считается действующим).

Отметим, что с точки зрения пространственно-региональной тематики *этот документ значительно шире* самого Указа, принятого в 2020 г. *Содержательно этот документ, скорее, тяготеет к положениям* названного выше Указа по основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁷ Доказательством может служить обширно представленная в данном плане реализации проблематика межбюджетных отношений, хотя непосредственно в Указе 2020 г.⁸ этот круг вопросов не поднимался. Такое закрепление основных позиций в сфере национального целеполагания не представляется в достаточной мере обоснованным, ибо в данном слу-

⁶ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Указ № 13).

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

чае в круг рассмотрения попадает осуществление тех мер (задач), которые в базовом документе вообще не затронуты. В такой ситуации трудно составить впечатление о значимости тех или иных положений плана реализации, а также о том, на достижение каких конкретных стратегических целей и каким образом они ориентированы.

Однако несомненным достоинством этого плана реализации выступает то, что он содержит специально выделенное территориальное измерение. Как отмечено в этом документе, дифференциация регионов и территорий по социально-экономическим условиям, природно-географическим характеристикам, бюджетным условиям обуславливает специфику при решении задач и выборе инструментов, направленных на достижение национальных целей развития. Соответственно, в данном плане реализации был представлен особый блок — региональное развитие. Это позволяет сегодня определить то, что, собственно, формирует (должно формировать) территориальное или региональное измерение национального целеполагания, значимого и на современном этапе развития практики стратегического планирования.

По нашему мнению, территориальное или региональное измерение национального целеполагания исходит из того, что, как было отмечено выше, дифференциация регионов и территорий по социально-экономическим условиям, природно-географическим характеристикам, бюджетным условиям закономерно обуславливает специфику при решении на местах конкретных задач и при выборе инструментов, направленных на достижение национальных целей развития. Таким образом, политика национального целеполагания объективно увязывается с ситуацией глубокой неоднородности социально-экономического пространства страны при общей ориентации на сглаживание этой неоднородности как одной из базовых целей государства. Мы полагаем эту установку принципиально важной и актуальной для практической реализации идеи национального целеполагания в последующие периоды.

Согласно плану реализации 2021 г., приоритетными направлениями достижения национальных целей развития в территориальном измерении являются следующие задачи:

- сокращение меж- и внутрирегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, в т.ч. опережающее социально-экономическое развитие регионов с уровнем социально-экономического развития ниже российского;
- дифференцированный подход к развитию городских и сельских территорий, повышение роли городских агломераций в качестве территорий опережающего развития и точек экономического роста;
- ликвидация инфраструктурных ограничений как на федеральном уровне (повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры), так и на уровне регионов и муниципалите-

тов (повышение связности экономических центров, транспортной доступности сельских и удаленных территорий);

- социально-экономическое развитие геостратегических территорий, характеризующихся особыми условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности.

При этом предполагается, что реализация национальных целей должна быть ресурсно обеспечена, *что подразумевает поддержку этих целей* со стороны федерального бюджета, дополнительную мобилизацию ресурсов региональных бюджетов, а также дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений. В этой связи важным аспектом территориального или регионального измерения национального целеполагания выступает формирование условий и стимулов участия субфедерального звена управления в реализации национальных целей развития. Здесь наиболее значимым фактором выступает активное привлечение регионов и муниципалитетов к реализации стратегий, программ и проектов федерального уровня, а также их самостоятельная работа по использованию программно-проектных методов управления социально-экономическим развитием территорий. В большинстве случаев наиболее действенным рычагом стимулирования подобного активного соучастия со стороны субъектов Федерации выступает финансово-бюджетный эффект, возникающий в результате межбюджетных взаимодействий и федерального софинансирования различных программ и проектов.

С точки зрения обеспечения такого участия, примечательным полагаем также обращение плана реализации 2021 г. к проблематике межбюджетных отношений, которые и ранее, и сегодня остаются важным элементом механизма достижения национальных целей развития в пространственном разрезе. Здесь мы видим отражение ряда важных идей Указа № 13 (2017 г.), которые, как мы полагаем, *не получили в дальнейшем достаточно конструктивного развития* ни в Стратегии пространственного развития 2019 г., ни в документах по региональному срезу налогово-бюджетной политики.

Так, в Указе № 13 предлагалось осуществить совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала посредством перехода к практике зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты части доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению, соответственно, в федеральный и региональные бюджеты. Речь идет о налоговых и иных доходах, которые были дополнительно мобилизованы на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации по наращиванию и эффективному использованию экономического потенциала территорий.

Однако, на наш взгляд, до настоящего времени этот финансовый инструмент, важный для достижения стратегических целей простран-

ственного развития, достаточного *практического воплощения не получил*. Формально, в Указе № 309 (2024 г.) вопросы федеральной финансово-бюджетной политики по отношению к российским регионам вниманием не оставлены. Однако здесь акцент, как и чаще всего ранее, делается на меры финансово-выравнивающего характера. Так, в данном Указе предполагается обеспечить снижение к 2036 г. не более чем до двух раз разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности (с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов) между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации. Источник названного снижения не уточняется, но создается впечатление, что речь идет не об активации экономических усилий самих регионов, а о системе дополнительных целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, о списании части задолженности регионов по бюджетным кредитам и пр. Другими словами, для достижения значимой национальной цели вновь предлагаются механизмы, уже показавшие свою ограниченную эффективность. Доминирующая до последнего времени практика пространственного (вертикального) финансового выравнивания должна быть заменена на бюджетную политику пространственного развития с соответствующей корректировкой механизмов межбюджетных отношений. Федеральные трансферты, преимущественно играющие сегодня роль инструментов бюджетного регулирования, *должны быть переориентированы* на цели формирования у регионов источников саморазвития и создания новых центров экономического роста, в т.ч. в рамках формирования системы межрегиональной кооперации.

Условия конструктивного подхода к стратегическим целям

В настоящее время видятся три направления, по которым актуализация плана достижения национальных целей, обозначенных в новом Указе Президента Российской Федерации, могла бы усилить конструктивные начала этого документа.

Первое направление — следует закрепить роль целевых Указов относительно национальных целей, а также планов их реализации в системе документов стратегического планирования в Российской Федерации.

Второе направление — важно добиться реальной федерализации всего процесса национального целеполагания.

Третье направление — необходимо выделить в самостоятельный блок и конкретизировать задачи национального целеполагания, относящиеся к сфере пространственного развития.

Прежде всего, следует четко отобразить и нормативно *закрепить особое место и особую роль национального целеполагания* (сами национальные цели и пути их реализации) в практике стратегического планирования. Обратим внимание на то, что в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 172) четкая позиция по данному вопросу в настоящее

время не представлена. Закон формально обозначает целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, однако роль и значение отдельных источников целеполагания при этом не конкретизируются. Представления об источниках целеполагания для российской экономики как бы размываются, а контроль за фактическим достижением поставленных целей при этом существенно осложняется.

Примером может служить неопределенность в соотношении понятий «национальные цели» и «национальные приоритеты», тем более что за этими понятиями стоят не просто слова, а конкретные меры социально-экономической политики государства, в т.ч. и в сфере пространственного развития. Сейчас же складывается ситуация, при которой эти понятия как бы накладываются друг на друга. Например, еще в 2018 г. Дальний Восток объявлен главой государства национальным приоритетом на весь XXI в. Для Дальнего Востока на законодательном уровне были приняты уникальные для российской и мировой практики стратегические экономические новации, в т.ч. в части бесплатного предоставления юридическим и физическим лицам земельных участков, значительного снижения энерготарифов, масштабной поддержки бизнеса для запуска инвестиционных проектов. Одновременно в государственных программах социальной направленности по таким направлениям, как образование, спорт, культура, здравоохранение и другим, были выделены специальные дальневосточные разделы, целевым образом ориентированные на данный макрорегион страны.

В этой связи возникают вопросы: как в данном случае в пространственном аспекте разграничиваются национальные приоритеты и национальные цели? Являются ли упомянутые в Указе № 309 индикаторы национальных целей действительными (достаточными) для приоритетных территорий или в пределах этих территорий значения этих индикаторов должны быть иными? Являются ли национальные проекты единым и универсальным средством достижения национальных целей по всей территории страны или на приоритетных и прочих особых территориях для этого должны быть использованы иные инструменты [11; 12, 13]? Как соотносится идея приоритетного развития отдельных территорий с таким аспектом национального целеполагания, как сокращение межрегиональной экономической дифференциации? Все это нагружает пространственный блок национального целеполагания значительным числом сложных, даже противоречивых проблем.

Еще одним примером могут служить стратегические документы в области национальной и экономической безопасности⁹. Они также содержат важные целевые индикаторы по различным аспектам хозяй-

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»; Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

ственного, социального, экологического и иного характера, однако вопрос об их соотношении с национальными целями развития в целом пока остается открытым [14].

Принципиальным является вопрос *о соотношении целей национального и субнационального уровня*. Здесь требуется обозначить сбалансированный подход, сочетающий единство и согласованность вертикали целеполагания с инициативой, ответственностью и прямой заинтересованностью регионов. Активизация роли субрегионального звена управления в достижении ориентиров национального целеполагания строится на триаде: цели, ресурсы и стимулы реализации задач национального целеполагания.

Достижение национальных целей требует обеспечения скоординированных действий всех уровней управления – не только федеральных, но и субфедеральных органов исполнительной власти. На уровне регионов и муниципалитетов должна осуществляться точечная настройка действий по достижению национальных целей с учетом специфики условий и возможностей каждой конкретной территории. Основные принципы такой донастройки также должны отражаться в документе (плане) по реализации задач национального целеполагания с учетом того, что такие документы должны формироваться на всех уровнях публичной власти в стране.

Наконец, в современных условиях крайне сложно определить стратегические цели развития и сформировать план их реализации вне обращения к проблемам пространственного характера. Понимание значимости этого фактора, как и ранее, наличествует. Появившиеся в последние годы официальные документы по-прежнему характеризуют межтерриториальные различия в уровне социально-экономического развития и в качестве жизни населения как вызов устойчивости социально-экономического развития страны и достижению ее стратегических целей, особенно в долговременной перспективе.

Однако практика свидетельствует, что принципиального прорыва в этом направлении не наблюдается, а сокращение межрегиональных различий как стратегическая цель пока не достигается. Более того, уже накопленный опыт подтверждает: указанная проблема не решается только вертикальным перераспределением финансово-бюджетных ресурсов; необходимо появление и развитие новых центров экономического роста. Достижение этой стратегической цели требует пространственной концентрации экономических ресурсов государства в сторону выравнивания уровней (объемов) экономической активности в стране и в ее регионах [15]. Формально работа в таком направлении *ведется и с большим размахом*, прежде всего через создание новых точек роста в регионах, еще отстающих в своем социально-экономическом развитии.

Так, по состоянию на 1 марта 2024 г. на территории Российской Федерации уже действуют или создаются 317 промышленных (промышленных) парков, 116 промышленных технопарков. Также функционируют 110 промышленных кластеров, из которых 85 – локализованы

по индустриальным (промышленным) паркам, 28 — по промышленным технопаркам и 57 — по промышленным кластерам. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации подтверждено их соответствие требованиям, установленным постановлениями Правительства Российской Федерации. Указанные парки и кластеры включены в соответствующие федеральные реестры.

Однако позитивный эффект этих мер не может быть одномоментным. Кроме того, следует иметь в виду, что всякое подобное пространственное перераспределение ресурсов является *обоюдоострым экономическим инструментом*. Концентрация ресурсов (через прямое финансирование и/или налоговое льготирование бизнеса) в одних потенциальных точках роста может привести к застою инвестиционного процесса в других аналогичных точках (территориях). Это требует взвешенного отношения к практике достижения национальных целей через те или иные институты развития [16] как отраслевого, так и территориального характера.

Заключение

Подготовка нового плана реализации национальных целей развития станет важным этапом на пути закрепления социально-экономических приоритетов страны в рамках единой системы документов стратегического планирования. План реализации национальных целей должен в полной мере отражать специфику России как государства федеративного типа, охватывая всю вертикаль публичной власти, в т.ч. такие мезоструктуры, как федеральные округа, макрорегионы и пр. В этой связи важно добиться достаточной согласованности документов пространственного стратегического планирования, а также понятийной четкости всего используемого в них аналитического аппарата [17].

Так, сегодня не видится четкая грань между отечественными (национальными) целями и целями устойчивого развития ООН, которые также признаны у нас как ориентиры социально-экономической политики страны, а также активно поддерживаются за рубежом [18; 19]. Сказанное в полной мере касается согласования всей практики национального целеполагания с требованиями национальной и экономической безопасности Российской Федерации [20].

Интегральной частью решения этой задачи может считаться достаточное согласование ориентиров национального целеполагания и обеспечения национальной безопасности, исходящее из того, что показатели пространственного развития формируют собой не только важный сегмент целей национального уровня и систему инструментов их практической реализации, но и особое поле возможных рисков и угроз для национальной экономики [21]. В рамках данного согласования должно быть определено, по какому вектору целеполагания требования национальной безопасности имеют приоритетное значение и должны быть приняты как доминанта. В более общем виде идеалом можно было бы считать законодательное закрепление

(например, в ФЗ № 172) «специализации» основных источников целеполагания для российской экономики в целом и экономики отдельных регионов [22].

Актуальной задачей остается также федерализация национального целеполагания. В этом отчетливо выделяются цели единые, или универсальные, для всего экономического пространства страны и цели, дифференцируемые сообразно условиям и возможностям отдельных регионов. Сейчас такая федерализация в основном сводится к детализации дифференцируемого круга целевых индикаторов по отдельным субъектам Федерации. Мы полагаем такой подход недостаточным. Очевидно, что дифференцированные целевые индикаторы, адресуемые отдельным регионам, все равно не могут быть достигнуты без той или иной поддержки со стороны федерального центра, причем поддержки, опять-таки дифференцированной по объемам и инструментам сообразно отдельным типам регионов страны.

Список литературы

1. Ильминская С.А., Илюхина И.Б. О взаимосвязи экономического и социального пространства как основы достижения национальных целей развития // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2020. № 12. С. 23–26.
2. Мудрова С.В. Пространственное развитие экономики в условиях достижения национальных целей // Актуальные вопросы экономики промышленности: поиск и выбор решений. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2021. С. 334–337.
3. Минаев Н.Н., Волчкова И.В., Уфимцева Е.В., Добрынина О.И., Жарова Е.А. Критический анализ и тенденции реализации «новой» социально-экономической политики России в контексте глобальных вызовов // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18. № 1 (472). С. 33–47.
4. Хакимов Р.М., Нурутдинов А.А., Гилязова А.И. Социально-экономические основания реализации национальных целей развития России // Евразийский юридический журнал. 2022. № 4 (167). С. 485–486.
5. Бухвальд Е.М. Управление пространственным развитием российской экономики: цели и инструменты // Управленец. 2020. Т. 11. № 6. С. 2–24.
6. Ильминская С.А., Илюхина И.Б., Филонова Е.С. О взаимосвязи национальных целей и пространственного развития // Социально-экономическое развитие современной России: актуальные вопросы достижения и инновации. Орел: Филиал Финансового Университета, 2020. С. 8–15.
7. Коротина Н.Ю. Теоретическая конструкция пространственной модели российского федерализма // Вестник Южно-Уральского университета. Экономика и менеджмент. 2022. Т. 16. № 1. С. 40–51.
8. Данилова И.В., Савельева И.П., Резепин А.Н. Влияние межрегиональной связанности на развитие экономического пространства регионов // Экономика региона. 2022. Т. 18. № 1. С. 41–48.
9. Строев П.В. Концептуальные аспекты повышения межрегиональной связанности экономического пространства России // Проблемы современной экономики. 2022. № 3 (83). С. 152–157.

10. Грибанова О.М. Государственное управление в контексте национальных целей развития страны // Вестник Института экономики РАН. 2021. № 4. С. 109–119.

11. Бобков В.Н. Теоретико-методологические подходы к разрешению противоречий национальных целей и национальных проектов // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 217. № 3. С. 77–99.

12. Ильченко С.В. Национальные проекты как инструмент реализации целей национального развития России // Актуальные проблемы развития экономики и управления в современных условиях. М.: МЭИ. 2021. С. 374–381.

13. Ишина И.В., Башиева Г.А. Роль национальных проектов в реализации национальных целей развития Российской экономики // Финансовая жизнь. 2021. № 3. С. 46–50.

14. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальная безопасность в системе национальных целей России // ЭТАП: экономическая теория. Анализ. Практика. 2020. № 6. С. 23–42.

15. Строев П.В., Фаттахов Р.В. Пространственное развитие России в современных реалиях // Уфимский гуманитарный научный форум. 2022. № 2 (10). С. 99–109.

16. Marinchenco T.E. Reform of development institutions in Russia to achieve national goals // Proceedings II International Scientific and Practical Conference on Sustainable Development of Regional Infrastructure (ISSDRI 2022). Yekaterinburg, 2022. P. 123–127.

17. Яременко И.А. Национальные проекты, госпрограммы, национальные цели. Как они скоординированы // Бюджет. 2019. № 10 (202). С. 34–37.

18. Митрофанов А.Д., Хайруллин И.И., Фархутдинов Р.Р. Зарубежный опыт применения инструментов регионального регулирования // Горизонты экономики. 2018. № 3 (43). С. 106–110.

19. Meilland, A., Lecocq, F. Mapping National Development Priorities under the Sustainable Development Goals framework: a Systematic Analysis // Sustainability Science Practice and Policy. 2024. N 19. P. 75–88.

20. Митяков С.Н. Ценные цели устойчивого развития России // Развитие и безопасность. 2023. № 1 (17). С. 21–35.

21. Крупнов Ю.А., Золотарев Е.В., Трошин Д.В., Еремин В.В. Консервативный подход к оценке угроз и рисков реализации национальных целей развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2022. Т. 18. № 6 (141). С. 1012–1038.

22. Исакова Г.К., Исмаилова А.Г., Гамидов Б.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации на современном этапе развития // Региональные проблемы преобразования в экономике. 2019. № 9 (107). С. 19–26.

References

1. Il'minskaia S.A., Iliukhina I.B. O vzaimosvizi ekonomicheskogo i sotsial'nogo prostranstva kak osnovy dostizheniia natsional'nykh tselei razvitiia [On the Relationship Between Economic and Social Space as the Basis for Achieving National Development Goals], *Obrazovanie i nauka bez granits: fundamental'nye i prikladnye issledovaniia* [Education and Science Without Borders: Fundamental and Applied Research], 2020, No. 12, pp. 23–26. (In Russ.).

2. Mudrova S.V. Prostranstvennoe razvitie ekonomiki v usloviiakh dostizhenie national'nykh tselei [Spatial Development of the Economy in Terms of Achieving

National Goal]. *Aktual'nye voprosy ekonomiki promyshlennosti: poisk i vybor reshenii* [Current Issues in Industrial Economics: Search and Selection of Solutions]. Moscow, REU im. G.V. Plekhanova, 2021, pp. 334–337. (In Russ.).

3. Minaev N.N., Volchkova I.V., Ufimtseva E.V., Dobrynina O.I., Zharova E.A. Kriticheskii analiz i tendentsii realizatsii “novoi” sotsial'no-ekonomicheskoi politiki Rossii v kontekste global'nykh vyzovov [Critical Analysis and Trends in the Implementation of the “New” Socio-Economic Policy of Russia in the Context of Global Challenges], *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2020, Vol. 18, No. 1 (472), pp. 33–47. (In Russ.).

4. Khakimov R.M., Nurutdinov A.A., Giliazova A.I. Sotsial'no-ekonomicheskie osnovaniia realizatsii national'nykh tselei razvitiia Rossii [Socio-Economic Foundations for the Implementation of Russia's National Development Goals], *Evraziiskii iuridicheskii zhurnal* [Eurasian Legal Journal], 2022, No. 4 (167), pp. 485–486. (In Russ.).

5. Bukhval'd E.M. Upravlenie prostranstvennym razvitiem rossiiskoi ekonomiki: tseli i instrumenty [Managing the Spatial Development of the Russian Economy: Goals and Tools], *Upravlenets* [Manager], 2020, Vol. 11, No. 6, pp. 2–24. (In Russ.).

6. Il'minskaia S.A., Iliukhina I.B., Filonova E.S. O vzaimosviasi natsional'nykh tselei i prostranstvennogo razvitiia [On the Relationship Between National Goals and Spatial Development]. *Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie sovremennoi Rossii: aktual'nye voprosy dostizheniia i innovatsii* [Socio-Economic Development of Modern Russia: Current Issues of Achievement and Innovation], Orel, Filial Finansovogo Universiteta, 2020, pp. 8–15. (In Russ.).

7. Korotina N.Iu. Teoreticheskaiia konstruktsiia prostranstvennoi modeli rossiiskogo federalizma [Theoretical Construction of the Spatial Model of Russian Federalism], *Vestnik Iuzhno-Ural'skogo universiteta. Ekonomika i menedzhment* [Bulletin of the South Ural University. Economics and management], 2022, Vol. 16, No. 1, pp. 40–51. (In Russ.).

8. Danilova I.V., Savel'eva I.P., Rezepin A.N. Vliianie mezhregional'noi svyazannosti na razvitie ekonomicheskogo prostranstva regionov [The Influence of Interregional Connectivity on the Development of the Economic Space of Regions], *Ekonomika regiona* [Regional Economics], 2022, Vol. 18, No. 1, pp. 41–48. (In Russ.).

9. Stroeve P.V. Kontseptual'nye aspekty povysheniia mezhregional'noi svyazannosti ekonomicheskogo prostranstva Rossii [Conceptual Aspects of Increasing Interregional Connectivity of the Economic Space of Russia], *Problemy sovremennoi ekonomiki* [Problems of Modern Economics], 2022, No. 3 (83), pp. 152–157. (In Russ.).

10. Gribova O.M. Gosudarstvennoe upravlenie v kontekste national'nykh tselei razvitiia strany [Public Administration in the Context of National Development Goals of the Country], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2021, No. 4, pp. 109–119. (In Russ.).

11. Bobkov V.N. Teoretiko-metodologicheskie podkhody k razresheniiu protivorechii national'nykh tselei i national'nykh proektov [Theoretical and Methodological Approaches to Resolving Contradictions of National Goals and National Projects], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2019, Vol. 217, No. 3, pp. 77–99. (In Russ.).

12. Il'chenko S.V. Natsional'nye proekty kak instrument realizatsii tselei natsional'nogo razvitiia Rossii [National Projects as a Tool for Realizing the Goals of National Development of Russia]. *Aktual'nye problemy razvitiia eko-nomiki i upravleniia v sovremennykh usloviakh* [Current Problems of Economic Development and Management in Modern Conditions]. Moscow, MEI, 2021, pp. 374–381. (In Russ.).

13. Ishina I.V., Bashieva G.A. Rol' national'nykh proektov v realizatsii national'nykh tselei razvitiia Rossiiskoi ekonomiki [The Role of National Projects in the Implementation

of National Development Goals of the Russian Economy], *Finansovaia zhizn'* [Financial Life], 2021, No. 3, pp. 46–50. (In Russ.).

14. Ivanov O.B., Bukhval'd E.M. Natsional'naia bezopasnost' v sisteme national'nykh tselei Rossii [National Security in the System of National Goals of Russia], *ETAP: ekonomicheskaya teoriya. Analiz. Praktika* [STAGE: Economic Theory. Analysis. Practice], 2020, No. 6, pp. 23–42. (In Russ.).

15. Stroeve P.V., Fattakhov R.V. Prostranstvennoe razvitiye Rossii v sovremennykh realiyakh [Spatial Development of Russia in Modern Realities], *Ufimskii gumanitarnyi nauchnyi forum* [Ufa Humanitarian Scientific Forum], 2022, No. 2 (10), pp. 99–109. (In Russ.).

16. Marinchenko T.E. Reform of development institutions in Russia to achieve national goals. *Proceedings II International Scientific and Practical Conference on Sustainable Development of Regional Infrastructure (ISSDRI 2022)*. Yekaterinburg, 2022, pp. 123–127.

17. Iaremenko I.A. Natsional'nye proekty, gosprogrammy, national'nye tseli. Kak oni skoordinirovany [National Projects, State Programs, National Goals. How They are Coordinated], *Byudzhet* [Budget], 2019, No. 10 (202), pp. 34–37. (In Russ.).

18. Mitrofanov A.D., Khairullin I.I., Farkhutdinov R.R. Zarubezhnyi opyt primeniya instrumentov regional'nogo regulirovaniya [Foreign Experience in the Application of Regional Regulation Instruments], *Gorizonty ekonomiki* [Horizons of Economics], 2018, No. 3 (43), pp. 106–110. (In Russ.).

19. Meilland, A., Lecocq, F. Mapping National Development Priorities under the Sustainable Development Goals Framework: a Systematic Analysis, *Sustainability Science Practice and Policy*, 2024, No. 19, pp. 75–88.

20. Mitiakov S.N. Tsennye tseli ustoychivogo razvitiya Rossii [Valuable Goals of Sustainable Development of Russia], *Razvitiye i bezopasnost'* [Development and Security], 2023, No. 1 (17), pp. 21–35. (In Russ.).

21. Krupnov Iu.A., Zolotarev E.V., Troshin D.V., Eremin V.V. Konservativnyi podkhod k otsenke ugroz i riskov realizatsii national'nykh tselei razvitiya [Conservative Approach to Assessing Threats and Risks of Implementing National Development Goals], *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National Interests: Priorities and Security], 2022, Vol. 18, No. 6 (141), pp. 1012–1038. (In Russ.).

22. Isakova G.K., Ismailova A.G., Gamidov B.I. Strategicheskoe planirovaniye v Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape razvitiya [Strategic Planning in the Russian Federation at the Present Stage of Development], *Regional'nye problemy preobrazovaniya v ekonomike* [Regional Problems of Transformation in the Economy], 2019, No. 9 (107), pp. 19–26. (In Russ.).

ECONOMIC SPACE AS A FIELD FOR THE REALIZATION OF NATIONAL GOALS OF RUSSIA

Adoption of Decree No. 309 of the President of the Russian Federation of 07.05.2024 “On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future until 2036” demonstrates not only a new important stage in the development of the practice of strategic goal-setting for the country's economy. Equally, we can stress noticeable expansion of the field of those socio-economic processes, which are reflected in the national goals of the development and the ways of their practical achievement. This fully complies with the actual requirements towards strategic planning system, which are based on the principles of consistency, completeness and consistency in achieving certain targets; balanced distribution of powers and responsibilities for achieving these objectives

between all levels of public authority in the country. The article attempts to emphasize the attention on the special - spatial - aspect of strategic goal-setting for Russian economy, in particular, to determine the meaning and significance of the spatial approach for the practical implementation of national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future until 2036. This task is solved in a comparable manner with the provisions of earlier similar documents. These are the Decree of the President of the Russian Federation "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" (2018) and the Decree of the President of the Russian Federation "On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030" (2020). Everything said about the role of the spatial approach in the strategic goal-setting system also concerns the further improvement of program and project management methods and practical ways to achieve the planned target indicators.

Keywords: strategic planning; national development goal, federal relations, spatial development and its regulation, state socio-economic programs and project, subject of the Russian Federation.

JEL: H56, R58

Дата поступления – 21.06.2024 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е.М. Экономическое пространство как поле реализации национальных целей России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 32–47. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-2-32-47>